

doi: 10.3969/j.issn.1000-7695.2016.03.005

示范区科研经费管理试点政策初步研究

张明喜¹, 朱云欢²

- (1. 科学技术部中国科学技术发展战略研究院, 北京 100038;
2. 上海外国语大学国际金融贸易学院, 上海 200083)

摘要: 重点评价示范区(试验区)科研经费管理试点政策,着重分析政策出台背景与突破点、政策执行与初步成效。并根据调研和研究情况,指出目前科研经费政策存在的主要问题,并提出未来的调整方向。

关键词: 科研经费; 经费政策; 科技财政

中图分类号: F812.45; G301

文献标志码: A

文章编号: 1000-7695(2016)03-0027-04

A Preliminary Study on the Research Funding Policy in the National Independent Innovation Demonstration Area

ZHANG Mingxi¹, ZHU Yunhuan²

- (1. Chinese Academy of Science and Technology for Development, Ministry of Science and Technology of the People's Republic of China, Beijing 100038, China;

2. College of International Finance and Commerce, Shanghai International Studies University, Shanghai 200083, China)

Abstract: This article focuses on the evaluation of research funding policy in the National Independent Innovation Demonstration Zone. It analyzes the background and breakthrough of the policies, and gives out the policy implementation and preliminary results. Finally, according to the field research, it points out the main problems existing and proposes policies to adjust the direction in the future.

Key words: research fund; funding policy; science and technology finance

2009年4月和12月,2011年1月,2014年6月、11月和12月,国务院先后批复同意了北京中关村科技园区、武汉东湖高新区、上海张江高新区、深圳市、苏南和天津滨海新区建设国家自主创新示范区(以下简称示范区),合芜蚌自主创新综合试验区和绵阳科技城经国务院批准也开始试点部分创新政策。课题组跟踪分析这些试点政策的实施效果,为政策完善及推广提供支撑。合理、有效地配置和利用好财政科研资金,深入推进科研经费管理改革,对于提高创新体系的效率至关重要。

1 科研经费管理政策出台背景及突破点

2009年开始,有关部门和地方已经陆续出台了一系列科研经费试点政策,具有较强的现实性和针对性,积极作用开始显现。有关部门将试点政策扩大至全国,部分示范区根据自身实际,开始试点部分科技经费管理政策。科研经费管理试点政策通过调整间接费用列支比例、增加科研人员激励比例以

及完善预算调整程序等手段,不断提高财政科研经费使用效率,发挥财政科技投入对全社会研发投入的引导和杠杆作用^[1]。本轮政策评估系第二轮评估,除了继续评价上述政策外,还重点关注了《国家科技计划及专项资金后补助管理规定》(财教〔2013〕433号)、《上海市科研计划专项经费管理办法》(沪财教〔2013〕67号)等中央和地方新出台的经费管理政策。

1.1 承认科研人员的智力价值

为落实《中共上海市委上海市人民政府关于贯彻〈中共中央国务院关于深化科技体制改革加快国家创新体系建设的意见〉的实施意见》(沪委发〔2012〕12号),根据《财政部科技部关于调整国家科技计划和公益性行业科研专项经费管理办法若干规定的通知》(财教〔2011〕434号)、《上海市人民政府办公厅转发市财政局等三部门〈关于改进和加强本市财政科技经费管理若干意见〉的通知》(沪府办发〔2008〕4号)及有关财务制度,上海市

收稿日期: 2014-12-27, 修回日期: 2015-03-30

基金项目: 国家自然科学基金应急管理项目“我国科学基金财务管理体系建设研究”(K1450001); 2015年度上海市教育科学研究重点项目“上海高校财政资金支持的科研项目管理政策改进研究”(A1510)

项目来源: 上海外国语大学青年项目“提高财政政策有效性的机制体制研究”(kx181098)

研究制订了《上海市科研计划专项经费管理办法》（沪财教〔2013〕67号）。该文件的附件《上海市科研计划专项经费预算编制的要求》规定，劳务费是指直接参加项目（课题）研究人员的劳务性费用以及引进人才的费用；项目（课题）参加人员指项目（课题）责任人、项目（课题）高级研究人员、博士后、研究生、中初级研究人员、技术工人等各类人员，包括因科研项目（课题）需要而引进的人才；劳务费资助的总额控制在申请专项经费资助总额的20%以内；对于软科学研究和软件开发类等项目（课题），劳务费资助的总额控制在申请专项经费资助总额的50%以内。上海的做法使科研人员的“智力成本”能够得以补偿，尤其是参加项目的研究人员可以列支劳务费。人在科研活动中是最主要的要素，科研人员在课题研究中付出大量的智力劳动，但传统的科研经费管理政策中，设备费、材料费等是预算“主角”，很少考虑科研人员的智力成本。提高劳务费开支比例并分类指导，有利于体现科技创新活动中的人力资本投入，满足不同科技计划的特点和投入需求。

1.2 市场导向类科研项目突出企业主体

北京市积极推进后补助的财政资金投入方式试点，目前已在国家科技重大专项和北京市科委部分科技项目中尝试采用后补助方式。为充分发挥财政科研经费的引导作用，激发企业参与科技创新的积极性，加快建立以企业为主体的技术创新体系，2013年11月，财政部、科技部出台《国家科技计划及专项资金后补助管理规定》（财教〔2013〕433号），在科技归口管理的国家科技计划及专项管理中引入后补助机制，后补助管理模式对现有国家财政科研经费资助方式的有益补充。实施后补助的主要目的在于鼓励科研单位以国家目标为导向，开展高水平创新活动，或面向社会开展科技服务^[2]28，取得成果或服务绩效并通过验收审查后，国家将给予一定的经费补助。面向不同类型的创新活动，《国家科技计划及专项资金后补助管理规定》提出了3种后补助资助方式：事前立项事后补助、奖励性后补助和共享服务后补助，3种资助模式协同配合，用不同方式、路径实践了“面向结果”的补助机制。同时，后补助在项目征集、组织实施和过程管理、经费管理和使用、项目验收等方面都作了大胆创新，简化过程管理，项目验收、审查或绩效考核更加注重实践检验，将采取用户评价、第三方检测、专家判定等能够体现第三方意见的方式方法。在后补助经费的使用上，赋予单位更大的自主权，除共享服务后补助经费主要用于运行服务外，其他两种方式补助的经费可由单位统筹安排使用^[2]30。

1.3 科研经费支持方式不断创新

创新财政科技投入方式，把政府公共财政资金

通过放大，引导社会资本共同参与支持创新，符合科技金融的基本逻辑，也是未来的改革方向。上海市不断优化科研经费预算管理，提高项目承担单位预算调整权限，健全人员绩效激励机制，完善补助投入方式，探索“投资”和“奖励”等新型投入方式，明确监管责任。武汉东湖科技研发资金采取项目前资助、项目后资助（以奖代补）、贷款贴息等支持方式，根据项目类型、规模和产生的社会效益（如就业及税收等）等给予不同额度的支持；综合运用风险投资引导等方式，通过市场机制促进自主创新，引导社会资金进入科技领域。安徽合芜蚌积极探索后补助、以奖代补、引导基金等投入方式，提高科技计划的影响力和覆盖面，惠及更多的创新主体。

1.4 经费拨付方式更加多元化

目前，科技经费预算拨款基本按照财政预算管理的要求执行，对于定额定标项目，经费通常采取一次性拨付。为进一步促进科技与经济紧密结合，根据财政部、科技部有关科技专项资金管理要求，以及《湖北省财政厅、科技厅关于印发〈湖北省科学技术研究与开发资金管理办法〉的通知》（鄂财企规〔2010〕19号）、《武汉市科学技术研究与开发资金管理办法》（武财企〔2011〕298号）的有关规定，结合东湖高新区实际情况，制定《武汉东湖新技术开发区科学技术研究与开发资金管理办法》（武新管〔2012〕120号）。该办法规定，采取项目前资助的项目原则上分两次拨付，首次拨付不超过70%，项目通过验收后拨付余款；重大项目原则上采用项目前资助，按照项目进度分期拨款，采取中期检查方式对项目进行阶段验收或评估，检查结论作为下一期经费拨付的参考依据。北京市积极推进分阶段拨付试点，已在部分北京市科技项目中尝试采用分阶段拨付的方式。改变原有的一次性拨付方式，能够有效规范科研经费的发放，提高资金的安全性和使用效率。

1.5 财政经费管理改革步伐加快

《促进东湖国家自主创新示范区科技成果转化体制机制创新的若干意见实施导则》（武新管〔2013〕9号）提出，支持企业建立研发机构，对符合条件的给予运营经费支持和奖励。《加快推进高等学校科技成果转化和科技协同创新若干意见（试行）》（京政办发〔2014〕3号）强调，根据高等学校科研经费的支持方向和特点，开展间接费用补偿、分阶段拨付、后补助和增加经费使用自主权等经费管理改革试点。《加快推进科研机构科技成果转化和产业化的若干意见（试行）》（京政办发〔2014〕35号）规定，由市财政科技资金资助的科技成果转化和产业化项目，项目承担单位可以根据转化和产业化需要，从项目经费中列支厂房、设备及相关费用。

2 政策执行情况与初步成效

2.1 间接费用补偿成为常态化机制

目前,间接费用政策已成为北京市科技计划项目经费的一种常态化管理制度。2011年10月,财政部、科技部出台了《关于调整国家科技计划和公益性行业科研专项经费管理办法若干规定的通知》(财教〔2011〕434号),首次在中央财政资金支持的若干计划项目和专项资金中引入了间接费用的项目经费核定模式,体现了对中关村示范区间接费用先行先试政策的认可和推广,进一步扩大间接费用政策的适用范围。2012年,北京市列支间接费用规模快速扩大,当年北京市共有1925个项目纳入科研项目经费管理改革试点,列支间接费用1.8229亿元,同比增长近2倍。2013年,北京市所有科研项目均纳入改革试点,列支间接费用9400万元。该政策出台以来,受到科研人员的普遍欢迎。

表1 中关村列支间接费用试点落实情况

项目	2010年	2011年	2012年	2013年
纳入科研经费改革试点项目/项	343	1238	1925	所有科研项目
列支间接费用/万元	2640	4560	18229	9400

2.2 为国家出台相关政策探索了先行先试的宝贵经验

在科技部、财政部等部门的支持和指导下,本着先行先试原则,先后在中关村示范区开展完善科技重大专项项目(课题)经费间接费用列支管理和科研项目经费管理改革试点工作。试点工作的开展,为促进科技经济融合发展、完善示范区创新环境发挥了重要作用,积累的经验已在国家出台相关政策中得到采纳,例如《关于调整国家科技计划和公益性行业科研专项经费管理办法若干规定的通知》(财教〔2011〕434号)、《国务院关于改进加强中央财政科研项目和资金管理的若干意见》(国发〔2014〕11号)等。2014年12月3日国务院常务会议决定,将加快落实先期已确定推广的科研项目经费管理改革等6项中关村先行先试政策推向全国。

2.3 绝大部分单位落实了中央经费管理政策

武汉东湖、上海张江、安徽合芜蚌等地绝大部分项目(课题)承担单位都严格遵循财教〔2011〕434号文,提取间接费用和绩效支出。调研中发现,无论是作为牵头单位还是参与单位,都按照申报要求,合理编制经费预算;执行过程中,对科研经费的使用严格把关,不得擅自改变经费用途,课题牵头单位对参与单位的经费使用情况给予监督。部分企业除了在科研经费中列支规定的绩效支出,还根据自身情况,在工资薪金增加部分资金作为科研人员的奖励,以弥补科研经费绩效支出的激励力度不足。

2.4 经费管理改革成为创新科技资源配置方式的突破口

示范区(试验区)把深化科研经费管理制度改

革作为创新科技资源配置方式的突破口:一是通过调整科技计划资金预算配置,引导科技资金向企业聚集,向重点产业聚集;二是通过对科技计划体系进行全面梳理和撤并整合,不断聚集重点,优化财政科技支出结构;三是研究建立以创新质量和贡献为导向的科技成果及人才评价体系,解决科研经费使用的“重物轻人”现象;四是推行科研经费使用和奖励等信息公开,委托第三方机构对重大项目的实施、经费管理及使用进行跟踪服务和指导;五是加强对科研经费使用的监管,建立健全项目验收财务审计、经费使用监督检查、项目绩效考评与追踪问效等制度^[3]。

3 存在问题与未来的调整方向

3.1 完善间接费用管理

调研反映,间接费用政策在部分承担单位没有落实到位,课题组和承担单位法人存在一定分歧,原因之一就是课题制在实施中被片面理解为“课题组长负责制”,课题组与承担单位在间接费用的分配关系没有理顺。建议将间接费用直接下达到承担单位,建立健全承担单位间接费用管理办法。在核定的间接费用以外,承担单位不得再以任何名义重复提取、列支相关费用。对于间接费用中包含的绩效支出,承担单位尽快制定完善绩效考核和发放办法,结合一线科研人员实际贡献公平公正公开排绩效支出,真正激发科研人员积极性^[4]。在示范区(试验区)开展信用评价好的项目承担单位根据国家有关资金管理规定和项目实施的实际需求,自行确定间接费用和绩效支出比例的试点。

3.2 制定经费核算指导性意见

在科研经费核算方面,科技部、基金委等资助部门缺乏统一的要求^[5],企业、科研院所和高校各自执行的会计制度不一样,项目依托单位亦执行不同的内部经费管理办法,资助部门与依托单位在科研经费使用方面的要求也有差异,导致在操作中对经费核算的不同理解和操作。建议借鉴美国经验,科技部门会同财政部门在现行财务制度框架下,制定出台用以规范科研项目承担单位财务管理和会计核算活动的指导性意见^[6],规范科研经费核算,成为资助部门和依托单位都能够参照执行的纲领性文件。

3.3 尽快贯彻落实国务院科研项目和资金管理相关文件

结余经费的问题一直备受关注,现行管理采取对其全额收回原渠道的做法,实际中存在很多弊端。如果调整管理视角,发挥结余经费的激励作用,允许作为奖励留在单位统筹使用,对于促进承担单位加强日常管理将会起到积极的作用。建议尽快贯彻落实《国务院关于改进加强中央财政科研项目和资

金管理的若干意见》,完成任务目标、通过验收且承担单位信用评价好的科研项目,项目结余资金按规定在一定期限内由单位统筹安排用于科研活动的直接支出,并将使用情况报项目主管部门^[7]。

3.4 更大幅度地松绑硬性规定

调研中发现,科研经费自主权有名无实,科研经费管理的基本前提是遵守国家财经纪律,规范管理。建议更大幅度地松绑经费管理相关硬性规定,将科研机构科研经费使用自主权和规范管理进行清晰界定,充实自主权内容;下放国家科技重大专项预算调整的审批权限,由示范区(试验区)所在省(市)科技和财政部门对国家科技重大专项的预算调整进行审批,报有关部门备案;尤其是对领军人才、青年骨干和优秀研究团队给予长期稳定支持^[8],营造有利于科技人员潜心研究和长期积累的政策环境。同时,探索建立动态评估和绩效拨款制度,将稳定支持与科研绩效挂钩,加强经费使用的后期监管。

3.5 根据科技项目在创新链的不同位置,采取相应的经费支持方式和标准

科研经费的管理的目标是促进创新,激发科研人员的创新活力,保障国家目标的实现,但是实际情况往往是对科研项目不加区分予以“一刀切”,不符合创新和科研的规律。建议针对科技项目在创新链的不同位置,采取相应的财政支持方式和资助标准。对于基础研究,科研经费主要的开支重点在于人^[9];对于技术开发项目,财政拨款主要起到引导作用,与税收优惠、政策性金融形成合力;对于产业化阶段,政府采购、税收激励等方式起到的作用更为明显。

3.6 深化科研单位收入分配制度改革

目前,由于受有工资性收入的课题参加人员不得发放劳务费、绩效支出比例偏低等因素影响,导致对科研人员的激励不足^[10]。建议健全科研劳动力市场,使科研人员的价值能够通过合理的薪酬得到真实体现;抓紧完善科技人员收入分配政策,健全与岗位职责、工作业绩、实际贡献紧密联系的分配

激励机制^[11],完善工资总额管理办法,提高稳定收入比重,鼓励创新创造;在示范区(试验区)开展高校和国立科研机构收入分配改革试点,以中央企业薪酬待遇为标准,结合实际情况,确定各类科研人员年薪制的工资标准^[12];对于目前稳定支持经费中人员费不足的情况,允许从竞争性项目中给予补充;借鉴上海等地的经验,扩大享受劳务费支出的人员范围;提高绩效支出的比例,激发科研人员的积极性和创造性。

参考文献:

- [1] 李侠,周正. 科研经费是手段还是目的? [J]. 科学与社会, 2014, 4 (3): 29-35
- [2] 郭戎,薛薇,张俊芳,等. 国家自主创新示范区科技创新政策试点初步评价 [J]. 创新科技, 2014 (1): 28-30
- [3] 中国农村科技. 国家科技计划引入“后补助”机制 [J]. 中国农村科技, 2014 (1): 12
- [4] 聂常虹,王丹. 他山之石可以攻玉——西方典型国家科研经费管理体制对我国的启示 [J]. 科学与社会, 2014, 4 (3): 36-44
- [5] 崔凤云. 中央财政科研项目资金管理的新亮点 [J]. 管理观察, 2014 (20): 87-89
- [6] 张明喜. 我国科研间接费用管理的探索与思考 [J]. 科学与科学技术管理, 2014, 35 (3): 9-14
- [7] 刘波. 基于《课题制》的大学本科科研经费管理——与美国的比较研究 [J]. 科研管理, 2003, 24 (1): 51-57
- [8] 李兵,李正风,崔永华. 课题制科研经费管理存在的问题与对策 [J]. 科技导报, 2011, 29 (32): 15-19
- [9] 张明喜. 美国联邦政府研发预算管理及对我国的启示 [J]. 科学学研究, 2015 (1): 83-89
- [10] 王永益. 科研课题制与科研经费管理制度改革研究 [J]. 科学管理研究, 2013 (6): 29-32
- [11] 薛二勇. 中国高校科研经费管理制度改革的政策分析 [J]. 北京社会科学, 2014 (3): 20-26
- [12] 邵双洵. “十二五”国家科技计划经费管理的创新模式研究——基于科技部2013年7月科研经费巡视检查工作 [J]. 科学管理研究, 2014 (2): 40-42

作者简介: 张明喜(1981—),男,湖北宜昌人,经济学博士,副研究员,主要研究方向为科技财税与科技金融政策;朱云欢(1980—),女,上海人,经济学博士,副教授,主要研究方向为财税理论与政策。